



Real  
Instituto  
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

## **Las perspectivas financieras 2007-2013 y la posición de España**

*Alberto Navarro y Enrique Viguera*

Documento de Trabajo (DT) 22/2005

09/05/2005

## Las perspectivas financieras 2007-2013 y la posición de España

Alberto Navarro y Enrique Viguera \*

### Resumen:

En febrero de 2004, la Comisión Europea presentó al Parlamento Europeo y al Consejo su Comunicación sobre las Perspectivas Financieras (PPFF) para el próximo marco financiero<sup>i</sup>. La adopción de esta Comunicación por la Comisión supuso la apertura formal de las negociaciones sobre la asignación de las dotaciones presupuestarias para cada una de las políticas comunitarias a partir de 2007

### Introducción

En febrero de 2004, la Comisión Europea presentó al Parlamento Europeo y al Consejo su Comunicación sobre las Perspectivas Financieras (PPFF) para el próximo marco financiero<sup>ii</sup>. La adopción de esta Comunicación por la Comisión supuso la apertura formal de las negociaciones sobre la asignación de las dotaciones presupuestarias para cada una de las políticas comunitarias a partir de 2007.

De acuerdo con el calendario adoptado por el Consejo, dicha negociación debería culminar con la adopción de un acuerdo político en el próximo Consejo Europeo, al final de la presidencia de Luxemburgo, en Junio de 2005<sup>iii</sup>. Siguiendo las previsiones del mencionado programa, idealmente, durante la Presidencia británica (2º semestre de 2005), se aprobaría todo el paquete legislativo, es decir, los distintos Reglamentos de políticas de gasto. Si todo ello se desarrolla según el calendario previsto, un nuevo acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo se podría acordar antes de que finalice el marco financiero actual (finales del 2006).

Nos gustaría, en primer lugar, describir someramente la propuesta de la Comisión en materia de gastos, pero también de ingresos; explicar seguidamente el llamado ‘problema español’ y las posiciones de España en estas complejas negociaciones, para concluir esbozando algunas posibles soluciones.

### 1. Los gastos

La negociación sobre los gastos constituye la esencia de la negociación de las Perspectivas Financieras. En su valoración sobre las necesidades de financiación de la Unión Europea a partir de 2007, la Comisión ha considerado importante tener en cuenta las repercusiones presupuestarias de algunas decisiones políticas tomadas con anterioridad. Estas son básicamente las siguientes:

---

\* Alberto Navarro es Secretario de Estado para la Unión Europea en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y Enrique Viguera es Director General de Integración y Coordinación de Asuntos Generales y Económicos de la Unión Europea

- El acuerdo sobre la financiación de la PAC del Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002 que hizo posible la conclusión del capítulo agrícola en las negociaciones de ampliación y, en definitiva, el acuerdo político sobre la adhesión de los 10 nuevos Estados miembros en el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002. El gasto agrícola para los años 2007-2013 está ya acordado, aunque habrá que prever el gasto para Bulgaria y Rumania.
- La incorporación de los nuevos Estados miembros que normalmente, en términos presupuestarios, se debería traducir en un mayor volumen de gasto, teniendo en cuenta la importancia tradicional de la cohesión en el presupuesto comunitario y el hecho de que estos Estados poseen rentas “per capita” muy inferiores a la media comunitaria.
- Los nuevos retos políticos, económicos y sociales de la nueva Unión Europea ampliada tanto a nivel interno, muchos de los cuales encuentran respuesta en la llamada “Agenda de Lisboa”, como en la esfera internacional, incluyendo la nueva política de vecindad.

Considerando estos factores como punto de partida, la Comisión propuso para las siguientes PPFF un techo anual de recursos propios en créditos de compromiso del 1,24% de la RNB comunitaria, incluyendo el FED (0,03%) –que actualmente está fuera del presupuesto-, y el Fondo de Solidaridad (0,01%) –que en las actuales PPFF no tiene una dotación fija-. Ello supone, de hecho, un techo real del 1,20%, lo que debería permitir financiar las nuevas prioridades de la Unión. Respecto al límite global de los créditos de compromiso, la Comisión propone que éste se sitúe, como media durante el periodo, en el 1,26% de la RNB comunitaria, mientras que el límite de los créditos de pago se establece en el 1'14%<sup>iv</sup>.

Del total del presupuesto, se destinaría aproximadamente un 40% a la cohesión, un 35% a la agricultura, un 16% a las políticas internas, un 7% para financiar las acciones de política exterior y un 2% aproximadamente para el espacio de libertad, seguridad y justicia y los programas de movilidad.

La Comunicación establece nuevas prioridades políticas para la utilización de estos recursos, que quedarán recogidas en una nueva clasificación por categorías del presupuesto comunitario, que sustituirá a la actualmente vigente. Esta nueva clasificación incluye un número más reducido de rúbricas, reflejo de los objetivos más amplios y ambiciosos de las políticas comunitarias:

1. **Desarrollo sostenible:** bajo esta categoría se incluyen dos subrúbricas de distinto contenido.

- a. Por una parte, la **Competitividad para el Crecimiento y el Empleo** (subrúbrica 1a) incluye los recursos presupuestarios asignados a las políticas comunitarias dirigidas a conseguir los objetivos de Lisboa y Gotemburgo: I+D+i, Empleo, promoción de la competitividad de las Empresas, Redes Transeuropeas, Educación y formación y Política social. Es la subrúbrica en la que la Comisión propone la mayor tasa de crecimiento, un 200% respecto a los niveles del 2006 (a precios del 2004), como reflejo de la gran importancia asignada a nivel político.

*En los debates del Consejo, la mayoría de los Estados miembros han considerado por diversas razones que el incremento propuesto por la Comisión es exagerado. De modo que no habría que excluir recortes en esta subrúbrica que incluso podrían llegar a ser importantes.*

- b. La subrúbrica 1b corresponde a la **Cohesión para el Crecimiento y el Empleo** y abarca toda la política regional, estructural o de cohesión -Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión-, pero sin incluir el desarrollo rural y las acciones estructurales de pesca que se asignan a la categoría 2, relativa a la agricultura. El importe previsto permitirá situar el esfuerzo de cohesión, incluyendo desarrollo rural y pesquero, en torno al 0'46% de la RNB de todos los Estados miembros -aproximadamente 338.710 M€ a precios 2004 -. En estas circunstancias, se mantendría el esfuerzo actual de cohesión también en el marco de una UE ampliada a 27 miembros. Esta subrúbrica registra un incremento de, aproximadamente, un 30% respecto al importe del 2006. Como hasta ahora, no será posible sobrepasar en concepto de fondos de cohesión el límite del 4% del PIB, incluyendo en el mismo las ayudas percibidas por desarrollo rural y pesca. La dotación de la subrúbrica 1b para cohesión se distribuirá entre los siguientes tres nuevos objetivos que vienen a sustituir a los actualmente vigentes (la numeración que se expone a continuación coincide con el número de los nuevos objetivos):

**(1) Convergencia, crecimiento y competitividad** destinada a promover el crecimiento y la creación de empleo en *Estados miembros y regiones menos desarrollados*, utilizando como criterio una renta per cápita inferior en un 75% a la media comunitaria. En total, este objetivo sería destinatario de más de tres cuartas partes del presupuesto global de cohesión (en concreto el 78'54% ó 266.023 millones de euros). Asimismo, se financiarán dentro de este objetivo las siguientes tres categorías:

- En las *regiones afectadas por el efecto estadístico*,<sup>v</sup> es decir, cuyo PIB per capita no supere el 75% de la media comunitaria en una UE15, aunque sí el 75% de la media estadística de la UE25, la Comisión propone para este tipo de regiones una ayuda decreciente durante un período transitorio que finalizará en el 2013, con un nivel medio de ayuda de alrededor del 67%. Estas regiones absorberían un 8'38% del total (28.383 millones de euros). Curiosamente, el principal beneficiario sería Alemania, seguido de Reino Unido y Grecia, y sólo en cuarto lugar, España.
- *Estados beneficiarios del Fondo de Cohesión*, utilizando la misma elegibilidad del Protocolo del Fondo de Cohesión (90% de la renta "per capita" de la UE-25). La Comisión no contempla ninguna transición específica para España que ya no podría beneficiarse de dicho fondo al tener una renta del 98% de la media comunitaria en la Unión ampliada.
- Programa especial para financiar los Sobrecostes de las Regiones Ultraperiféricas (entre ellas Canarias), dotado con el 0'42% del total, es decir 1.109 millones de euros. La Comisión decidió incluir este apartado en buena medida debido a la insistencia española.

**(2) Competitividad regional y empleo:** Este objetivo está destinado a las regiones y países que no estén comprendidos en el objetivo anterior de "convergencia". Parte de la constatación de que todas las regiones pueden resultar, en principio, beneficiarias de la política de cohesión por

necesitar reforzar su competitividad y/o presentar problemas de empleo. Así, con el fin de promover, por una parte, la competitividad regional, y por otra, la estrategia europea de empleo, considera a todas las regiones comunitarias como potencialmente beneficiarias de la política regional. Este objetivo recibiría el 17,22% de los recursos de cohesión (58.326 M€), Cubrirá dos grupos de regiones:

- *Regiones que abandonan por crecimiento natural el objetivo de convergencia* (“phasing-in”) La Comisión propone un volumen de ayuda similar al ‘phasing-out’ establecido en Berlín en 1999 para las regiones que salían de Objetivo 1, con un nivel medio de ayuda durante el periodo transitorio del 35% (empezando con un 75% para posteriormente ir disminuyendo, hasta percibir un 15% durante los tres últimos años). Su financiación equivale al 16'56% del total de este objetivo, es decir, 9.659 M€.<sup>vi</sup>
- *Potencialmente el resto de regiones, no beneficiarias del objetivo de convergencia.*

**(3) Cooperación territorial europea:** con una dotación de alrededor del 4% de la cohesión (exactamente 3'94% o 13.345 M€) destinada a promover el desarrollo armonioso y equilibrado del territorio de la UE. Las actuaciones se centrarán en los siguientes fines: Cooperación transfronteriza, cooperación transnacional y cooperación interregional.

*Esta propuesta de la Comisión, que lleva mas de un año encima de la mesa, ha sufrido alguna adaptación de cifras y otras recientes modificaciones, como consecuencia de las sucesivas propuestas de la Presidencia luxemburguesa en la llamada “caja de negociación” (“negotiating box”). De forma sintética, se pueden mencionar los siguientes cambios:*

- *Para empezar, como ha ocurrido en la subrúbrica de Competitividad, parece haber triunfado la tesis de aquellos que abogan por un recorte de los gastos de la cohesión. Aunque se carece de detalles cifrados, se calcula que el recorte propuesto por la presidencia podría representar en torno al 12% de la misma.*
- *Adicionalmente, la Presidencia propone una mayor concentración de gastos en regiones más necesitadas (incrementando el Objetivo 1, del 78% del total al 81% del total), en detrimento del objetivo 2 y de la cooperación territorial.*
- *Se establece una red de seguridad para atemperar la pérdida de fondos de aquellos antiguos Estados miembros (Alemania, Reino Unido y Grecia) como consecuencia del efecto estadístico regional;*
- *Se concede una transición de 2 años para España en el Fondo de Cohesión.*

*Estas medidas no han satisfecho a nadie. Los contribuyentes netos desean mayores recortes; los beneficiarios de la cohesión, tanto antiguos como nuevos Estados miembros consideran excesivos los recortes. Por lo tanto, habrá que seguir negociando en las próximas semanas.*

2. **Gestión Sostenible y Protección de los Recursos Naturales**, que incluirá el gasto de la Política Agrícola Común (PAC) -ayudas directas y otras medidas -, el desarrollo rural y de la política de pesca, así como el gasto relacionado con acciones medioambientales. Su volumen se congela prácticamente porque la Comisión endosa el acuerdo del Consejo Europeo de Bruselas de Octubre de 2002 y su participación en el conjunto del presupuesto se reduce en términos relativos (pasa del 46% en el 2006 al 36% en el 2013).

No obstante, algunos Estados miembros desean revisar dicho acuerdo, entendiendo que en el mismo deberían también incluirse los gastos de Rumania y de Bulgaria. Incluso se aboga por incrementar los ahorros en agricultura asumiendo los Estados miembros una cofinanciación.

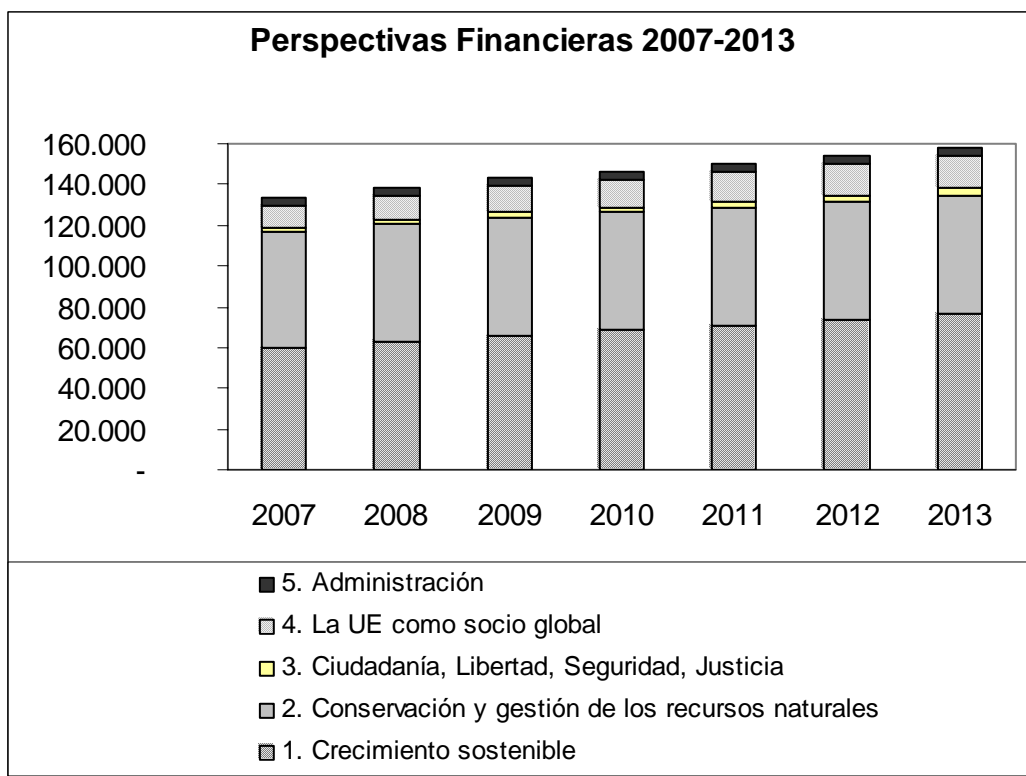
Ni que decir tiene que España es partidaria de mantener el acuerdo en sus términos actuales, es decir, incluyendo exclusivamente a los 10 nuevos Estados miembros, para los que se pensó. Para Bulgaria y Rumania, la Comisión ya ha realizado una propuesta adicional. España tampoco considera que sea preciso plantearse ninguna cofinanciación en este marco.

3. **Ciudadanía, Libertad, Seguridad y Justicia**: corresponderá a las asignaciones presupuestarias de todas las políticas internas relacionadas con estos valores, fundamentales en el modelo europeo de sociedad: asuntos relacionados con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, como la protección de fronteras, la política en materia de asilo, integración de inmigrantes etc., pero también la cobertura financiera de programas sobre participación ciudadana, el diálogo con los ciudadanos, el reforzamiento de las Instituciones, el acceso a los bienes públicos, la salud pública y protección de los consumidores, la cultura y el sector audiovisual, la juventud y la información. El volumen global de recursos asignados en esta categoría es muy inferior al de otras partidas en términos absolutos, pero es de destacar que experimenta un crecimiento muy significativo respecto a las actuales perspectivas financieras (alrededor del 162%) y se sitúa en el 2% del total en el año 2013.

*De manera similar a la rúbrica 1, la Presidencia propone la razonable solución de dividirla en dos: una subrúbrica A, incorporando todos los gastos derivados del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y una B con todo lo demás.*

4. **La Unión Europea como “Socio Global”**: que incluirá todas las actuaciones de la política exterior de la UE, se simplifica considerablemente con solo seis instrumentos: pre-adhesión, política de vecindad, cooperación al desarrollo, gestión y prevención de crisis, cooperación económica y ayuda humanitaria y de emergencia. Esta partida crece aproximadamente un 40% con respecto a las cifras de 2006 aunque buena parte del incremento se debería a la incorporación al presupuesto del Fondo Europeo de Desarrollo, instrumento de cooperación financiera con los países ACP.
5. **Gastos administrativos**: incluye otros gastos para instituciones distintas de la Comisión (Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia, etc.), puesto que por primera vez el gasto administrativo gestionado por la Comisión se incluirá directamente en las correspondientes rúbricas.

El cuadro siguiente refleja la evolución de las distintas categorías propuestas por la Comisión a lo largo del periodo 2007-2013.



## 2. Los ingresos

Si la negociación de las Perspectivas Financieras consiste básicamente en la concreción de los gastos, la Decisión de Recursos Propios es su reverso, en la medida que regula el sistema de ingresos de la Comunidad. Se trata de una decisión que se adopta con una regla muy particular ya que requiere la unanimidad de los Estados miembros, así como su ratificación por los parlamentos nacionales (art. 269 párrafo 2 del TCE). Esta regla no cambiará con el próximo Tratado constitucional.

La comunicación de la Comisión sobre las perspectivas financieras 2007-2013 abarca no sólo al lado de gastos del presupuesto UE, sino también a los ingresos. En efecto, en este documento la Comisión propone crear un Mecanismo Generalizado de Corrección (MGC) de saldos netos excesivos en el que se diluiría el actual cheque británico, así como las bonificaciones que actualmente disfrutaban determinados Estados en la financiación de dicho cheque<sup>vii</sup>. Las propuestas de la Comunicación sobre ingresos han sido posteriormente (julio de 2004) recogidas en el proyecto de nueva Decisión de Recursos Propios y en el proyecto de Reglamento para el establecimiento del método de cálculo del nuevo MGC. Asimismo, la Comisión presentó una comunicación sobre el funcionamiento de los recursos propios.

Por lo demás, la Comisión propone mantener los elementos básicos del Sistema de Recursos Propios, por lo que la posible reforma en profundidad de los ingresos queda excluida de la negociación sobre las próximas perspectivas financieras.<sup>viii</sup>

Respecto a la revisión del cheque británico y su disolución dentro del nuevo MGC, junto con las rebajas obtenidas por algunos contribuyentes netos en la última Decisión de Recursos Propios, la Comisión propone que el citado Mecanismo se active sólo de acuerdo con los siguientes parámetros:

- el saldo neto del Estado miembro en cuestión (diferencia entre aportaciones y pagos del presupuesto) para ser financiable por el Mecanismo debe superar el umbral del - 0'35% de su RNB.
- En dicho caso, se activa el mecanismo corrector, pero no se compensaría el saldo en su totalidad, sino sólo en una cuantía del 66%<sup>ix</sup>.
- Todos los EEMM participarían en la financiación de dichos descuentos, en función de su PNB<sup>x</sup>.
- El volumen máximo de compensaciones no puede sobrepasar globalmente los 7.500 M€<sup>xi</sup>.
- Adicionalmente, a fin de atemperar el impacto financiero de la actuación prevista sobre el propio Reino Unido, la Comisión propone medidas transitorias consistentes en un 'phasing-out' para el cheque británico en 4 años, combinado con un 'phasing-in' en la aplicación del MGC al resto de contribuyentes netos.

Los resultados que se derivarían de esta propuesta concreta, bajo los parámetros definidos por la Comisión con respecto al teórico mantenimiento del cheque británico en caso de aplicarse sin cambios durante el próximo marco financiero serían que todos los Estados miembros mejorarían su saldo neto respecto del que obtendrían calculando solo los gastos, excepto Reino Unido que perdería un 0'21 de su RNB –su saldo pasaría de - 0,25% al - 0,46%- (y, muy ligeramente, Austria un - 0,06%).<sup>xii</sup> España, según los cálculos de la Comisión, tendría un ahorro teórico de unos 140 millones de euros en relación con su contribución actual al cheque británico.

Este es el tema clave de estas negociaciones y su solución no es nada fácil. Los mismos contribuyentes netos no se ponen de acuerdo sobre las aparentes ventajas del sistema previsto por la Comisión aunque todos los Estados miembros, salvo el Reino Unido, naturalmente, consideran que el cheque británico ya no tiene ninguna justificación. Dado el escaso tiempo disponible hasta el acuerdo político global, la complejidad técnica de cualquier remedio fiscal y la formalidad de un procedimiento que requiere la intervención de los Parlamentos nacionales, no es posible llevar a cambio grandes innovaciones aunque sí cabría esperar la eliminación del cheque británico o, al menos, su congelación y posterior desaparición progresiva.



### 3. El “problema español” y sus causas

Para España la propuesta de la Comisión presenta ciertas bondades, como el reconocimiento del efecto estadístico regional o el establecimiento de un Programa para las RUP, pero le causa al mismo tiempo un grave problema al provocar una caída súbita y abrupta del saldo neto a partir de 2007. La traducción financiera de la propuesta de la Comisión para España supone un profundo deterioro de su saldo operativo medio, superior al 90% con respecto al de las actuales PPF y una caída de su saldo operativo con la UE de 43.715 M€ en la totalidad del periodo. Esta cifra es el resultado de restar del saldo neto total del periodo 2000-2006 (48.715 M€), el saldo que arrojan las simulaciones para España derivado de la propuesta de la Comisión para el periodo 2007-2013 (5.000 M€).

Esta caída no es sólo muy voluminosa, sino que también es súbita. Se produce ya una disminución radical del saldo neto en el ejercicio presupuestario de 2007.

Por otra parte, es evidente que cualquier restricción del presupuesto y de acercamiento al 1% propuesto por algunos Estados miembros supondría, en principio y si no hay correcciones favorables para España, mayores caídas y un impacto financiero todavía más difícil de asumir.

El deterioro del saldo neto español obedece fundamentalmente a cuatro causas, dos que podríamos calificar de ‘normales’ o ‘buenas’ y otras dos ‘anormales’ o ‘malas’. Ambas son reflejo directo o indirecto de la realidad del crecimiento económico español durante los años pasados, por encima de la media comunitaria -debido también, en parte, al buen empleo y gestión de la gran cantidad de fondos recibidos de la Comunidad<sup>xiii</sup>-. En este sentido, la experiencia ha sido muy positiva no sólo para España, sino también para la propia Unión Europea. Pero si frente a las ‘causas buenas’ nada se puede hacer porque su efecto estaba descontado por previsto y su efecto es automático, las ‘malas causas’ que derivan bien de una interpretación rígida del acervo comunitario o del deseo de congelar gastos, sitúan a España en clara desventaja en relación con otros Estados miembros, incrementando de manera desproporcionada su aportación a los gastos de la ampliación.

Veamos las causas buenas:

**1) El proceso progresivo de España y sus regiones hacia la convergencia real.** España ha crecido más que la media europea en los últimos años y ello tiene lógicamente un reflejo en las estadísticas. En la medida en que se superen los límites de elegibilidad, irán disminuyendo los fondos que se recibirán. Este efecto lógico no en sí no es una mala noticia. Al contrario, es buena porque significa que se ha superado un nivel a partir del cual ya no se necesita la misma cantidad de ayudas que antes. Como solía decir muy gráficamente el ex Ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué, España se congratulará el día en que deje de recibir ayudas de la Comunidad porque eso significará que hemos hecho bien los deberes y prosperado hasta superar los niveles de elegibilidad. En ese sentido, podemos decir que estamos deseando que llegue la hora en que dejemos de tener derecho a recibir dichas ayudas.

La reducción del volumen de fondos que España recibirá en las siguientes PPFF tenderá a ser mas pronunciada cuanto más se atrase el acuerdo político, a la vista de que algunas regiones españolas, con los datos de 2001 y 2002, están ya rozando el límite de la elegibilidad. Adicionalmente, las revisiones del PIB que se puedan llevar a cabo en los próximos meses para tratar de afinar estadísticamente el peso económico relativo de los Estados miembros en el conjunto de la UE, podría también tener un impacto negativo en el caso de España.

**2) La contribución cada vez más abultada de España al presupuesto comunitario.** Este proceso también es normal porque el recurso PNB tiene un peso relativo cada vez mayor en el conjunto de los Recursos Propios y ello penaliza a los Estados miembros que más crecen. Esta contribución también podría verse negativamente influida por una próxima revisión estadística del PNB.

No obstante, esta causa ‘buena’ o ‘razonable’ tiene, a su vez, un componente negativo, producto de la naturaleza regresiva de algunos elementos del sistema comunitario de recursos propios, esencialmente la contribución al cheque británico, que también se incrementa en los últimos años por nuestro crecimiento. Actualmente, España es el tercer país, después de Francia e Italia, en la financiación del cheque británico. En el año 2004 le supuso un coste de 632,9M€, lo que equivale a una participación del 13,6%. Por ello, y por no justificarse ya en la actualidad dicho cheque, España, como la gran mayoría de los Estados miembros, aboga por su eliminación y reclama llevar a cabo una negociación global tanto de gastos como de ingresos.

De consolidarse el MGC, tal y como propone la Comisión, esta aportación adicional de España a la financiación de los saldos netos excesivos de otros Estados miembros tenderá a mantenerse e incluso a agudizarse, aunque en un primer momento, como hemos visto más arriba, la cuantía teórica de nuestra aportación sería ligeramente menor que al cheque británico. España se vería en la obligación de tener que financiar el MGC, hasta que su saldo neto negativo supere el 0,35% de su RNB, lo que puede llevar bastantes años. Por otro lado, tanto Francia como Italia podrían sobrepasar pronto ese 0,35%. Por lo tanto, si no se modifica y racionaliza el sistema de recursos propios de la Comunidad, no habría que excluir que España pueda terminar convirtiéndose mas pronto que tarde en el principal contribuyente de este mecanismo regresivo y que este asunto terminara convirtiéndose en ‘el problema español’ de las PPFF a partir del año 2013.

Las causas ‘malas’ serían las siguientes:

**1) La pérdida por parte de España del Fondo de Cohesión.** Este es un tema clave ya que por este concepto recibimos 11.700 M€ en el periodo 2000-2006. Ante la inexistencia de una solución transitoria de salida, numerosos proyectos de infraestructuras y medioambiente podrían quedar en una situación comprometida a partir del año 2007. Esta situación es injusta porque España termina también saliendo del Fondo de Cohesión por el llamado efecto estadístico. Con una media

UE-15, España se sitúa en el 87,3% de la renta media comunitaria, pero con una media de UE-25 o UE-27, superaríamos ampliamente el 90%.

No se entiende que la Comisión haya aceptado una solución transitoria para las regiones afectadas por el efecto estadístico con el llamado 'phasing out' regional, pero no ofrezca ninguna alternativa cuando se trata del mismo problema a nivel estatal. La Comisión argumenta que el límite de elegibilidad del 90% se encuentra en el Protocolo del Fondo de Cohesión que es derecho primario y, por lo tanto, no se puede modificar por un Reglamento. Este es un argumento artificial y legalista. Si las estadísticas para determinar la elegibilidad son las correspondientes a los años 2001, 2002 y 2003, no tiene sentido establecer la media estadística con 25 Estados miembros cuando en esos años aun no se había producido la ampliación de la Unión.

En realidad, se trata de un problema político que debería encontrar solución, a su debido tiempo, a dicho nivel. De hecho, la presidencia luxemburguesa ya ha ofrecido a España reconocer el impacto del efecto estadístico a nivel estatal proponiendo un "phasing out" o salida gradual del Fondo de Cohesión con una duración de 2 años (2007 y 2008). Es sin duda, como ha manifestado el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Miguel Angel Moratinos, un paso conceptual muy positivo para solucionar el llamado "problema español" aunque aún insuficiente.

**2) El mayor número de beneficiarios de la cohesión, tras la ampliación, unido a la presión de algunos Estados miembros por limitar el presupuesto comunitario.** Hasta ahora España ha sido el principal receptor de fondos de la Comunidad, aproximadamente un cuarto del total. Esta situación cambiará pronto debido a la adhesión de países con un nivel de renta mucho menor que el de España. Pero se tenderá a exacerbar en la medida en que se intenten limitar los fondos de la subrúbrica 1 b) sobre cohesión y se abogue por que los ahorros se hagan a costa de los fondos que por este mismo concepto reciben los antiguos Estados miembros. Esta es la razón por la que España siempre ha defendido un presupuesto suficiente capaz de hacer frente a los nuevos gastos de la ampliación y por la que se considera que en la subrúbrica 1 b) no hay prácticamente margen de maniobra para hacer recortes.

Recordemos que la Comisión ha propuesto solo un incremento del 30% en cohesión para las siguientes PPF, cuando las necesidades crecen exponencialmente tras la ampliación. Con 15 socios, 54 millones de personas vivían en regiones con una renta por habitante inferior al 75% de la media comunitaria (regiones Objetivo 1), pero ahora son ya 123 millones, es decir, un 127% más.

Con las dotaciones propuestas por la Comisión para cohesión las mismas regiones objetivo 1 españolas van a recibir en torno a un 15% menos de los fondos en las siguientes PPF que en las actuales. Esta también será la situación de las regiones afectadas por el efecto estadístico que solo recibirán con la propuesta de la Comisión dos tercios o menos de lo que les hubiera correspondido si no hubiera habido ampliación y también la de las regiones que

salen de manera natural del objetivo 1 por haber superado el límite del 75% de elegibilidad, que recibirán menos de lo que les hubiera correspondido si se aplicara la fórmula de 1999 aprobada en el Consejo Europeo de Berlín.

La combinación de las cuatro causas anteriores provocan en la propuesta de la Comisión un problema de falta de equidad en la distribución del esfuerzo de financiación entre los antiguos Estados miembros para hacer frente a los gastos de la ampliación a 12 nuevos Estados miembros. Se tiende, en consecuencia, a penalizar a España a la que se trata de manera más desfavorable que a otros Estados miembros. Es verdad que hay también un deterioro profundo del saldo neto de Irlanda, quizás mayor que el de España, pero hay que tener en cuenta que este antiguo país de la cohesión es en este momento ya el segundo más rico de la UE. También se podría hablar de un tratamiento discriminatorio con respecto a Grecia o Portugal a los que igualmente se les hace asumir un coste desproporcionado. Sin embargo, estos dos antiguos países de la cohesión seguirán manteniendo un importante saldo neto positivo con la UE al final de las nuevas PPFF, lo que no ocurre con España que ya en 2012 pasaría a ser, con la propuesta de la Comisión, contribuyente neto. Por lo tanto, la propuesta de la Comisión quebrantaría el principio de equidad que, de acuerdo con las últimas conclusiones del Consejo Europeo de diciembre, se debería respetar al realizar el reparto de este nuevo esfuerzo financiero de cara a las siguientes PPFF.

#### **4. La posición negociadora española y posibles soluciones**

El Gobierno español ha reconocido que su situación ha cambiado con respecto a la de 1999, tanto en términos absolutos, como relativos. España ya no es la misma porque ha experimentado un importante crecimiento económico, por encima de la media comunitaria. Asimismo, la Unión Europea de 2006 tampoco es la misma que la de 1999: hemos pasado de 15 a 25 Estados miembros y pronto seremos 27 ó 28. Consecuentemente, es lógico que la manera y el planteamiento con que se afronta esta negociación sean radicalmente diferentes al de 1999.

Posiblemente es en este tipo de negociaciones sobre Perspectivas Financieras en las que se requiere mayor flexibilidad, pero también generosidad, teniendo siempre presente el interés nacional por un lado, pero sin perder de vista la propia integración europea, por otro.

Sin duda, hay un firme compromiso de España con la cohesión, como expresión del principio de solidaridad comunitaria que ha adquirido carta de naturaleza en el proceso de integración europea gracias, en buena medida, a nuestro país. De la misma manera en que nos hemos aprovechado ampliamente de las posibilidades de financiación europea en el pasado gracias a la cohesión, debe haber una buena disposición a hacer lo propio en el futuro con países que lo van a requerir, incluso más que nosotros en el pasado.

Sin embargo, dicho lo anterior, no se puede exigir a España que contribuya de una manera desproporcionada a la financiación de las siguientes PP.FF. y que

asuma una cuota que va mas allá de la que debe razonablemente corresponderle, mientras países miembros más prósperos ven relativamente poco cambiada su situación financiera con respecto a las actuales PPFF, a pesar de que haya tenido lugar la ampliación. Hay que recordar que la propuesta de la Comisión resultaría en un esfuerzo financiero de España superior al doble de la media de la Unión a 15 y a cerca del triple de la de algunos países con renta per capita superior a la española. Con dicha solución se puede decir, utilizando un lenguaje llano, que a más de uno la ampliación le saldría barata y que incluso le puede hasta salir gratis, lo cual no resultaría justo.

Y no es justo porque la ampliación va tener, o mejor dicho está teniendo ya, consecuencias macroeconómicas importantes en Europa: en primer lugar para los nuevos Estados miembros, que están conociendo excelentes ritmos de crecimiento -de lo cual hay que congratularse-; pero también para algunos de los antiguos. Dichos efectos económicos positivos, ya anticipados por una abundante literatura técnica antes de materializarse la ampliación, se repartirán de manera asimétrica, es decir, beneficiarán más a algunos Estados miembros que a otros, atendiendo a una variedad de factores entre los que destaca el volumen de comercio e inversión con los nuevos Estados miembros. Alemania, Austria, Italia, Suecia, Países Bajos o Bélgica se verán bastante beneficiados.

En el caso de España, pese al renovado interés de nuestras exportaciones e inversiones en los nuevos Estados miembros, en donde hemos progresado bastante en los últimos años, es preciso reconocer que aún no hemos alcanzado el nivel que nos debería corresponder, atendiendo a nuestro peso económico en el contexto de la Unión Europea. Y hay dos efectos adicionales que también se podrían tener en cuenta. Por un lado, la competencia a la que están siendo sometidos muchos de los productos de la exportación española que incorporan una tecnología mediana en los mercados tradicionales de centroeuropa por los productos elaborados en los nuevos Estados miembros a menor coste. Por otro, y este es un efecto que también se produce en otros Estados miembros, el goteo incesante de deslocalizaciones de empresas que prefieren establecerse en los nuevos Estados miembros a causa de los reducidos costes laborales.

Pues bien, a la vista de que los efectos macroeconómicos de la ampliación nos beneficiarán menos que a otros y hasta pueden derivarse algunos inconvenientes a corto plazo, como acabamos de ver ¿resulta razonable hacer recaer sobre España unos costes desproporcionados en estas negociaciones de PPFF?

El Gobierno español siempre se ha mostrado abierto a considerar las distintas soluciones que pueden ayudar a paliar el problema español. Teniendo en cuenta que se trata de un problema único y específico que afecta sólo a nuestro país, la solución no tiene que ser particularmente compleja. A nuestro juicio, la solución al problema español pasaría por tener en cuenta dos aspectos complementarios, y en los que el Gobierno español ha estado insistiendo con firmeza en los últimos meses:

- Introduciendo un mayor gradualismo en la propuesta de la Comisión, a través de medidas de transición que permitan a España poder asumir de manera más cómoda su nueva situación financiera en las nuevas PPFF.<sup>xiv</sup>

- Previendo una mayor equidad en el resultado final de las negociaciones, de manera que el reparto de los costes adicionales de la ampliación sea mas proporcional entre todos los Estados miembros.

Algunas de las variables ya están diseñadas en la propuesta de la Comisión y pueden servir de excelentes ‘perchas’ para permitir paliar el problema, en particular, por el lado de los gastos, dentro de la subrúbrica 1 b) de la cohesión.

Por ejemplo, se podría mejorar el mecanismo transitorio para el Fondo de Cohesión recientemente propuesto por la presidencia luxemburguesa ampliando su duración de dos a cinco años. La ventaja adicional de este “phasing out” del Fondo de Cohesión es que cubre a toda España, pudiendo servir de elemento de cohesión interna territorial compensando a las regiones más penalizadas con el nuevo reparto de fondos.

Asimismo, por el lado de los gastos, se podría tratar de incrementar el volumen de fondos para el ‘phasing-in’, de las regiones que salen de manera natural del objetivo 1. Como en el caso del Fondo de Cohesión, se trataría de una fórmula relativamente poco costosa porque casi la mitad de la población afectada en la Unión Europea está en España. Se puede abogar por la incorporación de una red de seguridad similar a la introducida en la última adaptación de la propuesta de la Presidencia en el ‘phasing out’, para incrementar los retornos.

En este mismo plano, España no debe renunciar a tratar de mejorar la situación financiera de Canarias, como hizo en Berlín, en 1999 y como defendió junto con Portugal y Francia en el Memorando de 2003.

El reciclaje de los fondos comprometidos pero no utilizados en aplicación de la regla N + 2 también podría ser muy útil para España, pero también para toda la Unión Europea y la propia cohesión económica y social, como incentivo para la mejor gestión de fondos. Esta regla no tendría coste adicional alguno para el presupuesto comunitario.

Encontrar soluciones transitorias por el lado de los gastos no debe excluir tratar de buscar soluciones específicas por el lado de los ingresos, quizás más duraderas y de interés creciente para un país como España que en un futuro no muy lejano pasará a ser contribuyente neto. Dos medidas generales que nos beneficiarían en este ámbito serían la supresión o reducción progresiva del cheque británico o una sustitución del recurso IVA por el recurso PNB.

En todo caso, cualquier acuerdo final debería tener en cuenta la existencia de un problema español derivado de la propuesta de la Comisión. Para su solución, se requiere un conjunto de medidas que faciliten la adaptación financiera de España a la nueva etapa presupuestaria de la integración europea, en la que a medio plazo está llamada, por su mayor peso económico y político, a asumir también mayores responsabilidades en el contexto de la Unión Europea ampliada a 27 o más Estados miembros.

La Unión Europea se encuentra al comienzo de una nueva etapa de transición presupuestaria, al tener que asumir financieramente la mayor ampliación de su historia. Como ha ocurrido en el pasado, será inevitable encarar la necesaria adaptación de sus políticas en los años venideros a la nueva realidad. De la misma manera en que habrá que aceptar que las hasta ahora principales políticas de gasto, la PAC o la Política regional, ya no podrán ser las mismas a partir de 2013, se vislumbran otras políticas, como la I+D, el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia o la misma Política Europea de Vecindad, que abren nuevas e interesantes oportunidades de acción en común, que los Estados miembros, entre ellos España, deben empezar a saber aprovechar.

*Alberto Navarro y Enrique Viguera*

---

<sup>i</sup> (“Los retos políticos y los medios presupuestarios de Unión ampliada para el periodo 2007-2013”). COMISIÓN EUROPEA (2004) 101 final y REV 1, 10.2.2004, Bruselas.

<sup>ii</sup> (“Los retos políticos y los medios presupuestarios de Unión ampliada para el periodo 2007-2013”). COMISIÓN EUROPEA (2004) 101 final y REV 1, 10.2.2004, Bruselas.

<sup>iii</sup> Consejo de la Unión Europea (2003) ‘*Multiannual strategic programme*’, 15047/03 POLGEN 76, 20 november 2003, Bruselas

<sup>iv</sup> Los créditos de compromiso permiten contraer, durante el ejercicio en curso, obligaciones legales para acciones cuya aplicación se extiende durante varios ejercicios. Son los llamados créditos disociados porque se ejecutan a lo largo de varios años. Los créditos de pago permiten financiar los gastos derivados de compromisos contraídos durante el ejercicio en curso y los anteriores. La distinción entre compromisos y pagos se aplica a las acciones de naturaleza plurianual (Acciones Estructurales, Políticas Internas, Acciones Exteriores y Ayudas Preadhesión); en el Gasto Agrario y en los Gastos Administrativos, los créditos de compromiso son iguales a los créditos de pago.

<sup>v</sup> Para el caso de España, la Comisión estima la salida de Asturias, Murcia y Ceuta y Melilla.

<sup>vi</sup> Las regiones españolas afectadas serían Castilla-León, Valencia y Canarias.

<sup>vii</sup> El “cheque británico” fue aprobado por el Consejo Europeo de Fontainebleau (junio 1984) y recogido en la Decisión de recursos propios de 7 de mayo de 1985, con el objetivo de reducir las contribuciones que este país hacía al presupuesto comunitario y disminuir en consecuencia su saldo neto con la CE. La corrección británica se materializa, mediante un complicado cálculo, en reducciones de sus pagos en concepto del IVA. El Consejo Europeo de Berlín y la posterior Decisión de recursos propios modificaron sustancialmente su financiación: Alemania, Austria, Países Bajos y Suecia obtienen actualmente una bonificación del 75% en su contribución al mismo, mientras que los diez miembros restantes financian el saldo resultante.

<sup>viii</sup> En el Informe sobre el funcionamiento de Recursos Propios, la Comisión descarta la reforma del sistema de recursos propios, aunque anuncia que se propone estudiar posibles alternativas, sobre la base de impuestos armonizados de los Estados miembros (impuestos sobre la energía, IVA o impuesto de sociedades) con la intención de presentar una propuesta concreta antes de 2011, de modo que se pueda aplicar en 2014.

<sup>ix</sup> Éste es el mismo porcentaje de deducción que actualmente obtiene el Reino Unido en el cheque.

<sup>x</sup> En cambio, el Reino Unido no participa en el sistema actual de la financiación de su propia corrección.

<sup>xi</sup> Cantidad que se corresponde con la cifra teórica global a la que llegaría el cheque británico en las siguientes PP.FF. si no se hiciera ninguna rectificación

<sup>xii</sup> todos los grandes Estados miembros de la UE ganarían algo con la disolución del cheque dentro del MGC: Alemania mejoraría su saldo en 0'05% de su RNB, correspondiente a 1300 M€ aproximadamente, ligeramente por debajo de Países Bajos -ganancia de 0,06% de la RNB- mientras que Francia lo haría en 510M€ (0'03% de su RNB), e Italia en un 0,05% de su RNB.

<sup>xiii</sup> Aunque haya diferentes interpretaciones sobre el significado de la aportación real de los fondos de cohesión al crecimiento del PIB español, se estima que en los últimos años los fondos pueden explicar al

---

menos el 25%, 1/4 del total, de nuestro crecimiento, esto es, entre 0,5 y 0,8% puntos del PIB. De lo que no hay duda es que los fondos de cohesión han contribuido decididamente al proceso de convergencia de España.

<sup>xiv</sup> Esta adaptación transitoria para los Estados miembros a las nuevas circunstancias es consustancial al propio proceso de integración comunitario y existen muchos y muy variados precedentes. Entre ellos se pueden mencionar: en el contexto de los arreglos financieros de las negociaciones de ampliación, la creación de los Programas Mediterráneos integrados con ocasión de la adhesión de España y Portugal o la concesión de fondos específicos a los países nórdicos y Austria, para facilitar durante los cuatro primeros años de adhesión una transición hacia una situación de contribuyentes netos. En el mismo contexto de las negociaciones de PPFF, puede considerarse un antecedente la aceptación por parte de la UE de conceder una “red de seguridad” al Reino Unido, para evitar una pérdida excesiva (de más del 25%) de los fondos del objetivo 2 que de aplicarse los parámetros establecidos habría perdido.